Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

32 660 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Nr. 66 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2016

Hierbij bied ik u het rapport aan van het evaluatieonderzoek naar de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)[1]. De evaluatie is aan uw Kamer toegezegd bij de begrotingsbehandeling in 2015. Conform de toezegging is de SVIR vooral geëvalueerd ten behoeve van de op te stellen Nationale Omgevingsvisie (NOVI) in het kader van de nieuwe Omgevingswet. De evaluatie vormt een belangrijke bouwsteen voor de NOVI, die een breed bereik zal hebben en ondermeer de SVIR zal vervangen. De evaluatie is uitgevoerd door adviesbureau Berenschot in samenwerking met adviesbureau Rigo.

Deze evaluatie is vooral gericht op de sturingskracht en het sturingsinstrumentarium van de SVIR. De evaluatie heeft niet het doelbereik van de SVIR onderzocht. Hierover zal in september 2016 door het PBL aan de Kamer worden gerapporteerd in de tweede vervolgmeting van de Monitor Infrastructuur en Ruimte.

Berenschot heeft de conclusies uit de evaluatie vertaald in zeven aanbevelingen gericht op de omgevingsagenda en de omgevingsvisie, te weten:
1. *Overweeg of het sturen op de nationale belangen en opgaven gecombineerd kan worden met een gedeelde aanpak van maatschappelijke opgaven;*
2. *Werk aan de verdere uitwerking en toepassing van «adaptieve sturing» en nieuwe sturingsarrangementen;*
3. *Maak vooraf een beredeneerde inschatting van de effecten van de instrumentenmix;*
4. *Leg op een inspirerende manier verbinding met decentrale opgaven en beleidsdoelen vanuit een gezamenlijke visie op opgaven en prioritering;*
5. *Zet zwaarder in op monitoring en evaluatie van beleid;*
6. *Versterk de wisselwerking met de uitvoering;*

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-32660-66
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

7. *Formuleer een mobiliserend toekomstbeeld.*

Onderstaand geef ik u mijn beleidsreactie op het rapport en deze aanbevelingen. Omdat de Nationale Omgevingsagenda nog volop in ontwikkeling is, worden de gegeven adviezen meegenomen bij dan te maken afwegingen. In de bijlage heb ik het rapport kort samengevat.

Beleidsreactie

Werking beleidstheorie

De basis van de SVIR was vertrouwen in andere overheden en decentralisatie van beleid. Het is mooi dat de evaluatie constateert dat de SVIR de inzet heeft waargemaakt en dat het roer daadwerkelijk is omgegaan. De SVIR heeft er voor gezorgd dat er een duidelijke positie is ingenomen ten aanzien van de taken van de rijksoverheid op het gebied van infrastructuur en ruimte. Decentrale overheden hebben beleidsvrijheid gekregen en invulling kunnen geven aan de taken die door het Rijk werden losgelaten.

De evaluatie laat zien dat het beleidsinstrumentarium effectief heeft bijgedragen aan het doorvoeren van de sturingsfilosofie van de SVIR. De gehanteerde beleidstheorie is een samenhangend geheel en is consistent uitgevoerd. Ik deel de conclusie dat de SVIR de beoogde functie heeft vervuld. Dat geldt voor zowel de rolverdeling (meer decentraal), de benadering van opgaven (selectiever en integraal), als de wijze van sturing (vertrouwen als basis). Het roer is daadwerkelijk omgegaan.

Decentralisatie van bevoegdheden naar decentrale overheden en deregulering heeft de beleidsvrijheid van decentrale overheden vergroot. De SVIR heeft daarmee duidelijk aangegeven welke overheid waar verantwoordelijk voor is. Met de SVIR heeft het Rijk een duidelijke positie ingenomen ten aanzien van de taken die de rijksoverheid wel en niet vervult op het gebied van infrastructuur en ruimte.

Daarnaast wordt er in de evaluatie geconstateerd dat de focus op bepaalde gebieden heeft bijgedragen aan een grotere doelgerichtheid van beleid. De wettelijke verankering van het Infrastructuurfonds en het Deltafonds en de lange doorlooptijden bieden veel houvast en stabiliteit.

Beleidsinstrumentatie

Uit de gesprekken blijkt dat er waardering is voor de klassieke financiële sturing vanuit het Infrastructuurfonds en Deltafonds. Door het langjarige karakter van deze fondsen wordt zekerheid geboden over de beschikbare middelen. In het kader van het Infrastructuurbeleid en de bekostiging van beheer, onderhoud en vervanging hecht ik een groot belang aan deze fondsen.

De klassieke sturing op basis van wettelijke kaders schept duidelijkheid bij ruimtelijke ontwikkelingen voor zowel decentrale overheden als andere partijen. Met partijen acht ik deze duidelijkheid van belang en een rijksverantwoordelijkheid. Regelgeving ten aanzien van gebiedsreserveringen en andere beleidskaders van nationaal belang, zoals vervat in het Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening (Barro), wordt door de bevraagde partijen als een zinvol en doeltreffend instrument ervaren. Daar sluit ik mij graag bij aan. Momenteel vindt opname van de regels uit het Barro plaats in de regelgeving onder de Omgevingswet.

Om tot een goede doorwerking te komen van rijksbeleid met betrekking tot de dertien nationale belangen is het repertoire aan beleidsinstrumenten breed en gevarieerd ingezet. Het flexibel kunnen inzetten van het instrumentarium acht ik ook voor de NOVI van belang. Daarmee sluit ik aan bij de aanbevelingen van het rapport. De NOVI zal betrekking hebben op het hele ruimtelijk fysiek domein. Daarmee komen ook andere beleidskaders en instrumenten in beeld. Verder zal een aantal instrumenten opgaan in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet. De ladder voor duurzame verstedelijking wordt tussentijds aangepast om begrippen en toepassing verder te verduidelijken.

Momenteel wordt door het Planbureau voor de Leefomgeving in samenwerking met het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Rijksinstituut voor Cultureel Erfgoed gewerkt aan de tweede meting van de monitor van de SVIR (Monitor Infrastructuur en Ruimte). Deze monitor geeft de ontwikkelingen met betrekking tot de dertien nationale belangen uit de SVIR. Deze tweede vervolgmeting zal in september 2016 worden gepubliceerd en aan de Tweede Kamer worden aangeboden. De eerste, voorlopige cijfers van deze monitor laten een grotendeels vergelijkbaar beeld zien met de meting uit 2014. De monitor omvat daarnaast een eerste vervolgmeting met betrekking tot de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking. De voorlopige cijfers laten zien dat de toepassing en de naleving van de ladder de laatste twee jaar aanzienlijk is verbeterd.

Tenslotte onderschrijf ik, in het kader van de beleidsinstrumentatie, de constatering dat het rijk een systeemverantwoordelijkheid heeft ten aanzien van kennis en informatie. In relatie met deze constatering is het mijn intentie om toe te werken naar een gezamenlijke kennisagenda.

Doorontwikkeling sturingsfilosofie

Met de vaststelling van de SVIR heeft de beleidsontwikkeling echter niet stil gestaan. Zo zijn er accenten gelegd en verlegd, daarmee onder andere inspelend op maatschappelijke ontwikkelingen. Voorbeelden van de doorontwikkeling van het beleid zijn het programma Meer Bereiken en het programma Vernieuwing van het MIRT.

De Vernieuwing bestaat uit drie pijlers:

1. Brede blik: vraagstukken benaderen vanuit de opgaven in plaats van de oplossingen (projecten) en uitgaan van een gebiedsgerichte benadering daar waar dat nodig is.
2. Maatwerk bieden in besluitvorming, spelregels en procedures om zo te kunnen in spelen op veranderende omstandigheden en kansen. «Op maat» besluiten door korte termijn beslissingen te verbinden aan lange termijn opgaven (adaptief programmeren) en slim om te gaan met onzekerheden, kansen en veranderende omstandigheden.
3. Samenwerken: het gebruik van beproefde en nieuwe vormen van samenwerking, zoals tussen overheden op basis van gelijkwaardigheid of samenwerking van overheden met maatschappelijke partners en marktpartijen.

Het doorontwikkelen van het beleidsinstrumentarium, middels *«adaptieve sturing» en nieuwe sturingsarrangementen,* acht ik in het licht van de snelle opeenvolging van maatschappelijke ontwikkelingen van belang.

Zo heb ik met de genoemde programma's Meer Bereiken en Vernieuwing MIRT invulling gegeven aan het streven om te komen tot cross sectorale samenwerking, door de bestuurslagen heen. Doel van dit streven is om in gezamenlijkheid te komen tot meer kosteneffectieve oplossingen in het

ruimtelijk fysiek domein. Ik deel dan ook de opvatting in de evaluatie dat het uitgangspunt van de SVIR «Je gaat er over of niet» in de eerste periode na vaststelling te strak is uitgelegd.

Ook al is er geen sprake van een rijksverantwoordelijkheid, dan kan er wel een rijksbelang in het geding zijn. Zo kan het integraal afwegen van ruimtelijke ontwikkeling en infrastructuur het duurzaam benutten van ruimte en infrastructuur bevorderen. Daarbij kunnen risico's als gevolg van onzekerheden over de toekomst worden beperkt door in een gezamenlijk planproces met partijen te komen tot adaptieve planontwikkeling en flexibele strategieën.

Dit inzicht is eveneens van belang in relatie tot de gebiedsagenda's en de Bestuurlijke Overleggen MIRT. Door met elkaar een strategisch gesprek aan te gaan over ambities en gezamenlijk analyses te doen vanuit een breed opgave- en gebiedsgericht perspectief komen betere oplossingen in beeld die een mogelijke rijksinvestering beter inbedden. De brede MIRT onderzoeken helpen daarbij.

Netwerksturing

In het sluiten van bestuursovereenkomsten zie ik een adequaat middel om de gezamenlijke prestaties over de organisatiegrenzen en beleidsterreinen heen vast te leggen, waarbij concreet gemaakt wordt wat van elkaar wordt verwacht. Deze netwerksturing zie ik als een belangrijke aanvulling op de klassieke sturing via wettelijke kaders en financiën.

Een mooi voorbeeld van deze vorm van sturing vind ik het Rijk/Regio-programma Amsterdam Almere Markermeer. Op basis van dit Rijks/Regioprogramma zijn bestuursovereenkomsten getekend en is gekomen tot een adaptieve, gezamenlijke investeringsstrategie. Een ander voorbeeld is hoe rijk, provincies, gemeenten en andere gebiedsontwikkelende en beherende partijen in het kader van de *Visie Erfgoed en Ruimte* samenwerken aan het behoud van het cultuurhistorische karakter van ons land.

Omgevingswet

Het belang dat gedurende de looptijd van de SVIR meer en meer is gegeven aan het verbreden van probleemanalyse en oplossingsrichtingen sluit goed aan bij de Omgevingswet en het denken over de NOVI. Na inwerkingtreden van de Omgevingswet dienen omgevingsplannen te worden opgesteld die een breder inzicht geven in de effecten van mogelijke beleidsinterventies in de fysieke leefomgeving.

Uit de evaluatie blijkt de behoefte van partijen aan een gezamenlijke visie op maatschappelijke opgaven in relatie tot het ruimtelijk fysiek domein. De SVIR richtte zich op het helder afbakenen van de rijksverantwoordelijkheid tot dertien nationale belangen, en schetste daarboven niet een verbindende visie. Die bewuste keuze om zo veel mogelijk ruimte voor ontwikkeling te bieden hoeft niet in de weg te staan aan het formuleren van een ontwikkelingsperspectief waar vanuit het rijk richting geeft aan zijn rol en inzet, zoals de Omgevingswet dat ook wil. Zonder dat deze richting als blauwdruk wordt voorgeschreven. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) kan naar ik hoop het richtinggevende nationale ontwikkelingsperspectief worden waaraan behoefte bestaat bij burgers, bedrijven en overheden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Bijlage 1.

Samenvatting en conclusies uit het onderzoek

De evaluatie van de SVIR is toekomstgericht en lerend ingevuld. In het onderzoek staat centraal de vraag wat we kunnen leren van de SVIR richting de NOVI. Daarbij richtte de evaluatie zich met name op het beleidsinstrumentarium: de wettelijke kaders, bestuurlijke afspraken, financiën en kennis. Daarbij zijn de volgende subvragen benoemd:

- Hoe is het beleidsinstrumentarium, in relatie tot de in SVIR geduide dertien nationale belangen, nader geïnstrumenteerd en toegepast?
- Wat zijn daarvan de sterke en zwakke kanten?
- Wat moet daarvan worden overgenomen in de nationale omgevingsvisie?
- Wat moet daarvan worden aangepast in de nationale omgevingsvisie?

De evaluatie betreft kwalitatief onderzoek. De bevindingen zijn voornamelijk gebaseerd op interviews en bestaande documenten zoals evaluaties, Kamerstukken, beleidstukken. Het stelsel van instrumenten is beoordeeld in relatie tot dertien geëxpliciteerde nationale belangen en algemene beleidsdoelstellingen en gaat uit van de huidige wetgeving.

Beoordelingskader

Gekeken is naar hoe de uitvoering in de praktijk loopt: oftewel hoe men de instrumenten gebruikt en wat de ervaringen daarmee zijn (werkwijze). Er is niet expliciet gekeken naar de resultaten en het doelbereik van de SVIR (output en outcome). Waar het nodig is om de sturingskracht van de instrumenten te kunnen beoordelen, is wel de relatie met de output gelegd. Over het doelbereik van de SVIR zal in september 2016 door het PBL worden gerapporteerd in de tweede vervolgmeting van de monitor van de SVIR.

Context SVIR

Op 13 maart 2012 is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) vastgesteld. Directe aanleiding voor de SVIR was de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (nWro) die op 1 juli 2008 in werking is getreden. De structuurvisie is, conform de nieuwe Wet op de Ruimtelijke ordening, juridisch alleen bindend voor het Rijk en niet voor medeoverheden. De planologische kernbeslissingen (Rijk), streekplannen (provincies) en structuurplannen (gemeenten) zijn vervangen door structuurvisies.

In oktober 2010 gingen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en de onderdelen Ruimte en Milieu van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), samen verder als het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Bij een nieuw ministerie paste ook een nieuwe nationale nota, met een samenhangend beleid voor ruimte en mobiliteit. Deze nieuwe nota, de SVIR, kwam in de plaats van de oude Nota Ruimte en Nota Mobiliteit.

De SVIR is tot stand gekomen in een periode van economische crisis en bezuinigingen. De financiële middelen voor infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen waren beperkter geworden. Nieuwe politieke accenten en veranderende (wereldwijde) omstandigheden, zoals de economische crisis en toenemende regionale verschillen, vergden aanpassingen van beleid. De verschillende beleidsnota's op het gebied van ruimte en mobiliteit waren gedateerd.

De SVIR volgde op een reeks van decentralisaties. In april 2011 hebben Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen overeenstemming bereikt over het bestuursakkoord 2011 – 2015. Inzet van deze bestuursovereenkomst is een krachtige, kleine en dienstverlenende rijksoverheid. Het overdragen van substantiële taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid aan de medeoverheden heeft daaraan bijgedragen.

Sturingsfilosofie

De sturingsfilosofie van de SVIR is beschreven onder de noemer «het roer moet om». Dat gebeurde zowel in de rolverdeling (meer decentraal), de benadering van opgaven (selectiever en meer integraal) en vertrouwen als basis. Het Rijk ging zich vooral richten op het invullen en bewaken van dertien geëxpliciteerde belangen en op de systeemverantwoordelijkheid. Buiten deze systeemverantwoordelijkheid en belangen zag de rijksoverheid geen rol meer voor zichzelf weggelegd («je gaat erover of niet»). Taken die de rijksoverheid voorheen nog wel oppakte, zoals het versterken van de ruimtelijke kwaliteit en groen in en om de stad, liet het Rijk nu los. Daarmee trad een sterke deregulering op, die volgde op de al eerder ingezette decentralisaties.

Door dertien nationale belangen te benoemen in de SVIR gaf het Rijk duidelijkheid over waar zij wel en niet (meer) inzet op pleegt. De SVIR beschreef de nieuwe rolverdeling tussen partijen. Het Rijk bleef verantwoordelijk voor het systeem van ruimtelijke ordening maar liet coördinatie en afweging van ruimtelijke belangen over aan lagere overheden.

Beleidsinstrumenten

Veel instrumenten zijn niet nieuw en bestonden ook al voordat de SVIR er was. In zijn totaliteit beoordelen partijen het instrumentenpakket van de SVIR met de vier pijlers (kaders, bestuurlijke afspraken, financiële middelen en kennis) als een coherent en logisch geheel. Daarbij komt nadrukkelijk de positieve waardering naar voren voor een gecombineerde inzet van instrumenten, zoals bijvoorbeeld een combinatie van een (gebiedsgerichte) Rijksstructuurvisie en bestuurlijke afspraken over organisatie en financiën.

Landelijke beleidskaders ten aanzien van gebiedsreserveringen van nationaal belang, zoals vervat in het Barro, worden door de onderzochte partijen als een zinvol en doeltreffend instrument ervaren. Momenteel vindt inpassing van de regels uit het Barro plaats in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet.

In het kader van de SVIR zijn naast «landsdekkende» algemene kaders ook meer gebiedsgerichte (integrerende) kaders en regelingen opgenomen. Een belangrijk instrument voor het vastleggen van gebiedsgerichte kaders zijn de Rijksstructuurvisies of Rijk/Regio-programma's. Deze zijn met name ingezet bij het eerste nationale belang, de versterking van de (internationaal concurrerende) ruimtelijke structuur. De structuurvisie of Rijk/Regio-programma's worden als belangrijk bindend kader gezien voor gebiedsgericht werken. Het noemen van een bepaald project/programma in de structuurvisie kan een positieve invloed hebben op de samenwerking. De opname van het programma in de SVIR, gecombineerd met het vastleggen van afspraken in de Rijksstructuurvisie en bestuursovereenkomsten, biedt een helder kader voor de toekomstige samenwerking tussen rijk en regio.

Uit de analyse blijkt dat ook het instrument bestuurlijke afspraken als een succesvol instrument wordt ervaren. Bestuursovereenkomsten zijn een adequaat middel om de gezamenlijke prestaties over de organisatiegrenzen en beleidsterreinen heen vast te leggen en concreet te maken wat van elkaar verwacht mag worden.

Uit de gesprekken blijkt dat er waardering is voor de klassieke financiële sturing vanuit het Infrastructuurfonds en Deltafonds. Door het langjarige karakter van deze fondsen wordt zekerheid geboden over de beschikbare middelen. Wel ligt de besteding van de middelen tot en met 2028 grotendeels vast en is er dus weinig ruimte voor financiële bijdragen aan nieuwe opgaven.

De MIRT-spelregels beschrijven het proces dat doorlopen moet worden om in aanmerking te komen voor rijksinvestering. Hiervoor moet er allereerst sprake zijn van een duidelijk rijksbelang. Op zich worden het MIRT-proces en de expliciete beslismomenten door de regionale overheden helder en transparant gevonden. Tegelijkertijd is de ervaring ook dat het zicht op mogelijke (rijks)financiering leidt tot strategisch gedrag.

Uit de gesprekken is gebleken dat gebiedsfondsen gewaardeerd worden. Door de bundeling van financiële middelen van meerdere partijen, gericht op het realiseren van gezamenlijke doelen in een specifiek gebied, kan effectiever en efficiënter gewerkt worden. Ook is de besteding van middelen vanuit een gebiedsfonds vaak flexibeler dan bijvoorbeeld vanuit een subsidieregeling.

Gesprekspartners merken tot slot op dat fiscale regelingen vaker ingezet kunnen worden, bijvoorbeeld om innovaties te stimuleren.

Beschikbaarheid van kennis op decentraal niveau is van steeds groter belang omdat strategische beleidskeuzes juist vaker op dat niveau gemaakt worden. Dit is vooral het gevolg van de decentralisatie van het omgevingsbeleid. Het Rijk zal goed moeten bezien of de kennis- en informatiebehoefte die volgt uit haar systeemtaken voldoende is gewaarborgd. Er zijn nu signalen dat er kennisleemtes ontstaan. De behoefte aan degelijke kennisprogramma's, ondersteunend aan het beleid, blijft voor de toekomst bestaan. In tijden van transitie en snel opeenvolgende ontwikkelingen zal deze behoefte alleen maar groter worden.

Doorwerking

De SVIR wordt vooral gezien als een strategisch beleidsdocument van het Rijk. Veel partijen (Rijk en regio) geven aan dat de SVIR beleidsarm is. De SVIR heeft wel de thema's in het fysieke domein gebundeld, maar er heeft geen integrale afweging plaatsgevonden tussen beleidsvelden. Terwijl die beleidsvelden elkaar wel kunnen raken of met elkaar op gespannen staan. Een richtinggevend en verbindend ontwikkelingsperspectief wordt gemist. Dit maakt dat de SVIR inhoudelijk weinig sturend is in het beleid van de regionale overheden. In een tijd van bezuinigingen en relatieve beleidsstilte, is dit echter ook niet als een (groot) gemis ervaren.

De SVIR maakt een duidelijke scheiding tussen waar het Rijk wel en niet over gaat. Ervaren is dat dit in de praktijk niet altijd zo werkt. De systeemverantwoordelijkheid en betrokkenheid van het Rijk blijft vaak gewenst. Voor het Rijk heeft de SVIR goed gewerkt in het afkaderen van waar het Rijk wel en waar het Rijk niet over gaat in het ruimtelijk fysiek domein. Dat

de SVIR daarbij ruimte bood om specifieke afspraken te maken met regionale overheden is als prettig ervaren.